

### Ⅲ. 日本の農業協力の現状と提言

#### 1. 日本の農業協力とその評価

##### 1-1. 農業協力一般

###### 1) 各協力スキームの問題点

###### a) 資金協力

###### [適切な運用が望まれる食糧増産援助]

食糧増産援助は、1977年のスキーム創設以来、肥料、農薬、農業機械等の農業生産資機材の購入資金が毎年無償で供与されており、1996年までのその総額は、約450億円に達する。この資金は、国立農漁業協議会（NAFC）の管理運用により、資機材の流通促進を通じ食料増産を支援してきた。また、これらの販売資金の積立金（見返り資金）が、農業・農村開発のプロジェクト等に活用され、間接的にも農業生産に寄与するものであった。

しかし、現実には見返り資金の使途は不透明なものであった。この問題点を解決し、農業・農村開発以外の社会開発等の事業にも振り向けるため、1997年から資金運用は国家経済開発庁（NEDA）主導により実施されることとなった。しかし、NEDAのノウハウ不足等から手続は滞っており、実施機関の見直しが検討されている。

日本側としては、見返り資金の使途について技術協力との連携を取ること、農業協同組合等農民組織の育成・強化に活用すること等、戦略性を持った援助を実施していくべきである。

###### [実施後の維持管理が問題の一般無償]

一般無償資金協力は農業関係の資金協力の中心となるものであり、1977年以来、数多くの灌漑事業のほか、「ボホール農業振興センター建設計画」、「畑地灌漑技術センター計画」等に、約290億円が供与されてきた。

しかし、一部優良事例を除き、主として受益機関の資金的・技術的な維持管理能力の不足から、計画・目的どおりに運用され、所期の成果を挙げているものは多くない。特に、プロ技協につながっていない案件では、概して完成、引き渡し後、適切な管理・運営がなされない面が見受けられる。フィリピン側受益機関の自らのレビューと適切な改善措置が求められる。

また、日本側の問題として、一旦採択されると、中止を含めた事業の見直しがされにくい傾向があげられる。

###### b) 技術協力

###### [案件実施に直結しない開発調査]

M/PやF/Sのため多くの開発調査が実施されてきたが、日本の無償資金協力や技術協りに結びついたもの以外は、計画の策定倒れや実施可能性の検討に留まっており、時間の経過とともに、現状にそぐわないものになっている。

これらには、ダム等のハードの整備計画や設計に重点が置かれ過ぎるあまり、地域の農

業生産や農家経営等のソフトの視点での調査が軽視され、その後の展開につながらない調査も多い。また、調査の過程で、実施機関職員の適切な参加がないため、調査手法に関しての技術移転に至らず、実施に向けての適切なフォローがされないばかりか、同種の要請が同一組織から繰り返し行われるという事態も発生している。

#### [多くの問題点を抱えるプロ技協]

日本の技術協力の中核となるプロジェクト方式技術協力は、1969年に開始された「稲作開発計画」を始め多数実施されてきた。現在は6案件が実施中である。各案件とも一定の成果を挙げてはいるが、以下のような問題点も指摘できる。

日本側の問題は、プロジェクトとしての完結性を求めすぎるがあまり、組織の所掌を無視した内容設定が行われ、専門の職員や経験のない受益機関に所掌以外の業務を求める傾向があげられる。関係する外部の所管組織との適切な連携がなされないことが組織間の関係悪化を招く場合もあり、行政機構を複雑化する原因の一つともなっている。一組織での完結性よりも、組織間の円滑で効率的な協体制の確立に配慮した内容設定が求められる。

また、農業の状況や政策の方向等に合わせたプロジェクト内容の見直しや方向修正が行われず、当初の目的に固執してプロジェクトが実施され続ける傾向もある。これらは実施中においても適時見直し・修正を行っていく必要がある。

さらに、フェーズアウト戦略の不足等からフェーズⅡと呼ばれる同一機関での類似・発展案件が比較的安易に採択される傾向がある。このことは他分野の重要案件を採択されにくくするほか、受益機関を「援助慣れ」させ、必ずしも自助努力の支援に結びついていない。実施期間中常にフェーズアウトのための方策が模索されるべきで、受益機関の能力が十分向上した評価が高い案件に関しては、一定期間後に事後評価をし、必要があれば適切なフォローアップを行う等、自立に向けた取り組みを側面的に支援する既存のスキームを有効に活用していくべきである。

日本側専門家の問題としては、フィリピン側の技術水準を考慮せず、現在の日本の技術を持ち込もうとする傾向があげられる。相手のレベルに合わせた適正な技術の導入・移転を念頭に置くべきである。また、案件形成等を支援する専門家が任期等の関係上、フィリピン国内での案件承認手続きを無視又は軽視したことから発生している問題点も数多く見られ、これに対しても十分な留意が求められる。

フィリピン側には、実施体制面に大きな問題がある。例えば、C/Pの確保が困難なため、契約職員をC/Pに起用せざるを得ない状況がみられる。こうした場合、プロジェクト終了に伴い、研修やOJTで能力が向上した契約職員が退職することになる。このことは、実施機関にプロジェクトの成果が定着しないばかりか、プロジェクト自体の継続性が確保されないことを意味する。

また、プロジェクトと関係機関（行政・研究・普及）との間に協力に関する実質的な連携・調整が不足している。このため、プロジェクトに関し、実施部局がほとんど経験や知識のない業務を実施したり、組織間のデマケが不明瞭になっており、非効率な運営状況になっている。

#### [専門家派遣等]

これらの他、専門家派遣事業等により、1996年までに3,000名弱の専門家及び500名弱の青年海外協力隊員を我が国から派遣し、2,000名弱のフィリピン政府関係機関職員を我が国が受け入れてきた。これらは、時として専門家の安全上、受益機関の管理・運営上、技術上の問題に遭遇しつつも、農業生産性の向上、地域の農業生産の振興等に一定の成果を収めてきた。

#### 2) 農業協りに共通する問題点

上記の各スキームに共通して、受益国のフィリピン側としては、①農政の基本政策において農業協力の位置づけが明確でないこと、②プロジェクトを自らの資金や人材を中心として自らのものとして実施し、自国農業に活かしていこうとする当事者意識が欠如していること、ドナー国の日本側としては、対フィリピン農業協力の基本方針を有していないため、協力に関する大局的な政策対話がフィリピン側と行われておらず、結果として、供与金額は多いものの、「顔の見えにくい」不足資金の穴埋め的な協力になっていることが指摘できる。

#### [日本側：事前調査・プロファイの問題]

案件実施前や実施中の調査団が、フィリピンの農政や農業に関する正しい認識を持っていないこと、必ずしもプロジェクトの内容に精通している者で構成されていないこと、日程が十分でないこと等のため、適切な方向で調査が十分に行われていない場合が多い。また、調査団の人選の際に関係省庁の意向が強く働き過ぎていることや中立的な判断が可能な者が団長等に任命されていないことも問題点である。適切な調査のための調査団の構成に関しては、技術的、語学的なバックグラウンドが確かなことは当然であるが、フィリピンの農政や農業全体に関する知見を有し、客観的で適正な判断が可能な者を基本とし、プロジェクトの内容に関しても十分な知識を有する者が十分な時間をかけて行うことが必要である。調査団員としての国家公務員等に関しては、調査に必要な時間や情報が十分確保できない場合が多く、選定の際に十分留意が払われる必要がある。

プロジェクトファインディングと称した各省庁等の補助金や委託費による調査やコンサルタント等による自主調査が多い。さらに、日本国内でその方向性の協議や情報交換が十分されていないため、同一機関や地方に何度も調査に出向き、同一要望、類似要望を聞いている等無駄がある。また、事前の情報収集や調査手法に甘さが目立ち、案件形成や採択につながらず、逆に日本に対する信頼を落としている面も否めない。調査前の情報収集や日本国内での情報交換の充実が不可欠であり、国別・セクター別の指針に照らして調査内容等が精査されるべきである。

#### [比例：準備体制と提出案件の問題]

農政に関する基本的な問題分析がDAにおいて行われていないことから、全体計画における新規プロジェクトの位置付けが明確でないまま、事業立案が極く特定の職員によって行われている。このことは、プロジェクト実施部局の職員の理解不足、関連業務を所管す

る他省庁との連携不足のみならず、財政当局や人事当局との必要予算やポストの確保に関する折衝が事前に実施されないという事態を招いている。この結果、プロジェクト実施段階において予算やC/Pの確保が不能になり、プロジェクトの遅延・変更が余儀なくされることが多い。

極端な場合には、準備不足のため、フィリピン政府が確保すべき実施のための予算が全く要求・確保されなかったり、施設や機械の維持管理経費がほとんど確保できなかった例がある。

また、日本側にセクター別の協力の指針がないことから、明確な方向性を示した案件募集が行われておらず、提案される案件数が多くなり過ぎている。この結果、案件審査が書類上のみで行われる傾向も出ており、実施機関の能力、技術力、実績、現地の状況等が十分加味されていない。このため、協力の方向性が曖昧な上、農政において位置付けが必ずしも明確でない案件が多く出される状況にある。

また、終了案件の現状や問題点把握が十分でなく、類似の新規案件の審査や実施過程において、終了案件の経験が十分活かされていないものが多い。

#### [日本側：提出案件に対するフィードバック不足]

提出案件の評価結果や各種調査の要請機関へのフィードバックが十分でないため、要請機関がいつまでも期待を持ち続けたり、十分な見直しが行われなかったりする例が意外に多く、これも日本への信頼を損なう一因となっている。より良い案件形成や内容の見直しに資するため、評価結果は必ず要請機関まで確実にフィードバックされるよう措置するとともに、調査結果についても可能な限り担当機関に届くような配慮がなされることが好ましい。

#### [比側：モニタリング・評価・フォローアップ]

プロジェクトに対しモニタリングを適切に行って、円滑な実施を支援する体制が中央段階に欠如している。このため、予算配分の遅延、人員確保、関係施設等の維持運営上の問題点が発生してもプロジェクト実施部局自身では解決できず、放置されている例も多く見られる。結果として、プロジェクトの遅延を防ぐ観点から日本の支援に頼らざるを得なくなり、当該プロジェクトは実施部局の主体性が見えない、誰のためのプロジェクトか不明確な存在になってしまう場合も多い。

実施部局と中央段階で、プロジェクト終了後に適切な評価とフォローアップがなされておらず、持続性と自立の確保の点で問題となっている。特に、供与された施設・設備の維持管理が終了後適切でないことは、持続性を損なう大きな要因となっている。また、プロジェクトが全体的に成功裏に終了した場合でも、中央段階での関与がほとんどないことやフェーズアウト戦略の不足から、成果が組織内のみに留まり、他地域・他組織へ外延的に拡大していかない等の問題も大きなものとしてあげられる。

[比側：広報・情報開示の不足]

プロジェクトの目的、内容、進捗状況、成果に関する情報が外部に対して効果的に周知・広報されていない。このため、関係者以外にはこれらの情報が提供されないばかりか、プロジェクトの存在自体も知られにくい状況にある。

この結果、国民各層に対し日本の農業協力に関する理解が進まないことが、予算確保上の障害になる他、プロジェクトの成果を現地に適用する際に地元側の協力が得られにくい等の問題点が発生している。これは、フィリピン政府全体としてのモニタリング、事後評価、広報体制の問題もあるが、プロジェクト自身の情報発信に対する取組不足に起因するところも大きい。

[双方：プロジェクトの事後評価不足]

プロジェクトの事後評価が波及効果を含めて幅広く行われていない場合が多く、また、評価結果の蓄積や活用が日本側、受益機関側とも十分でないことから、次期案件に結果が有効に活用されず、同一受益機関で同種の問題を抱えているものもある。特に、無償案件で適正な評価、報告等がされておらず、そのために追加の措置が必要となっている場合もある。

これに関しては、プロジェクトの直接的な目標を達成度だけではなく、波及効果や経済的インパクト、受益機関側の能力や実施中の主体的取組の程度、残された問題点や今後取り組むべき事項等についても評価しつつ、その評価結果を文書としてまとめるだけでなく、その後の受益機関の事業の改善につなげるとともに、案件審査の参考資料として有効活用していくことが望まれる。特に、無償資金協力については、維持・管理能力や運営能力、利用状況の点で厳しい評価がなされるとともに、必要に応じ改善勧告や案件の審査の基礎資料として活用していく必要がある。

[日本側：協力実施機関の問題]

日本側協力担当機関が国際協力事業団（JICA）と海外経済協力基金（OECF）と別れていること等から、無償資金協力と有償資金協力との間で必ずしも十分な連携が取られていない。また、有償資金協力と技術協力との間でも効果的に組み合わせられていない。これらの点は、JICAとOECFの実質的な協力体制が、本部のみならず現地事務所レベルでも機能していない点に起因する。さらに、JICA及びOECFの現地事務所とJICA専門家との協力体制が弱い点もこれらの一因となっている。さらに、国連機関や国際金融機関の多国間協力と日本の二国間協力との連携の弱さも指摘できる。

JICA及びOECFの現地事務所の本質的な問題として、その権限の小ささがあげられる。あらゆる決定事項に関し、ほとんど全て本部の指示を仰がざるを得ないことから、現地事務所は個々案件に対する主体的な対応が実質不可能な状況にある。このことは、個々案件への柔軟かつ機動的な運用を困難にしている。こうした体質の脱却のため、現地の実状を把握しやすい立場にある事務所に対し積極的に権限委譲を行い、「顔の見える」現地事務所が主体的に業務遂行に当たっていくことが望まれる。このことは、これまで必ずしも得られてはいなかったドナー機関事務所としての信用の確保にもつながるものと考えられる。

さらに、現地事務所等には情報の収集・提供機能が欠如している。日本はフィリピンに対する最大の援助国であり、これまで長年にわたり専門家等により蓄積されてきた貴重な情報は膨大な量にのぼるが、これらはほとんど死蔵されており、全く活用されていない。このため、類似の資料等を収集するために、後発の調査団や専門家は、その都度個別に関係機関を訪問し収集活動を行う状況にある。情報の収集・提供機能の整備により、こうした無駄が省かれ、協力活動の一層の効率化が推進されるものと考えられる。

## 1-2. 農業基盤整備

農業基盤整備に関する日本の協力は主として灌漑分野を中心に既に長い歴史と相当な件数の実績を有しており、この国の灌漑農業の拡大に一定の貢献をしてきたと言える。援助の内容は開発調査が最も多く、それらの何件かは無償資金協力事業や有償資金協力事業に引き継がれて事業化がなされている。また、近年は灌漑分野に加えて収穫後処理施設・道路等のような農村整備事業を付加した案件も見受けられる。この他、NIAには常時2名の国際協力事業団（JICA）個別専門家が派遣され、又畑地灌漑センターの施設が無償供与され、作物多様化のための灌漑技術移転を目的としたプロ技協「畑地灌漑技術センター計画」（DCIEP）も実施されている。DPWHにはため池開発に関連し、JICA専門家1名が派遣され、同時に円借款も供与されている。DARにも農地利用計画担当のJICA専門家が派遣されており、農地改革関連灌漑施設整備事業への円借款も供与されている。

最近のフィリピン側にとって新規大型灌漑事業は資金源がOECFにほぼ限定されている事から開発調査の出口（事業化）が極めて狭いため、BOTによる民間資金の活用を試みる傾向が出てきている。又、単純な灌漑開発にかかる開発調査は永年実施され、技術移転は済んだはずであり、今後はこの種の援助は差し控えたいとの日本側の意向に対して、実体的には実施能力の改善が進んでいないNIAはかなり戸惑いをみせている。

さて、今迄日本が実施してきた協力内容を評価してみると、

- \*単純な水田灌漑開発（水平拡大）には貢献してきたが、NIAの抱える課題（水管理技術、流域荒廃対策、技術の刷新、水利組合育成等）を解決し、よりインテグレートされた垂直的拡大に対して応えていない。
- \*日本の灌漑技術の知恵（ため池、調整池の効用、沈砂池及び水利施設の管理システム等）の移転が不十分である。
- \*灌漑分野（水田は農地面積の1/4）に偏り、複合的農業開発や水田以外の農業地帯の開発や農地の保全・整備の分野には手を付けていない。
- \*途上国はハード（施設）もさることながらソフト（マネージメント）面に問題が多く、相手の懐に入った技術協力という面では不十分である。
- \*残念ながら日本の技術者（JICA専門家、コンサル）に力不足の感があり、開発調査・無償資金協力事業の成果を点検した場合に認識・アイデア不足等が見受けられる。
- \*従来実施してきた無償資金協力事業には相手側の問題よりも日本側の調査不足・認識

不足に起因した問題地区（例：農業経営の実態と乖離した収穫後処理施設、機能不足の灌漑施設等）が多く、コンサルの自覚を促すと共に調査期間や資金的な面で柔軟性のない現行制度の硬直性を改善するよう無償資金協力事業制度の見直しも真剣に検討されるべき時期に来ているように思われる。更に、コンサルの調査結果に対する J I C A の十分なチェック体制の改善も必要である。

一方、援助の受入側の状況を点検してみると、次の事が指摘出来よう。

\*受入側機関としては N I A が灌漑事業のほとんどを担っているだけに援助の最大の受け入れをしてきたが、N I A 自身の組織・機能の低下が著しく、日本の援助への依存度が高い割には技術移転を内部化し得る能力に乏しく、日本の援助が N I A の補完的役割に止まっている印象が強い。D P W H はため池開発の面で援助受入機関となっているが、本来的に農業開発を担っていないだけに被援助機関としては適当でなかったといえる。D A R は行政官庁で事業実施面が弱く、技術的にも問題が多いため農地改革を実質的に意義あるものとするためには今後ともかなりの挺入れを要する組織といえよう。このほか、B S W M が土壌保全・農地保全・小規模灌漑（ため池・浅井戸）を担当しているが、事業実施機関としての体制が弱い点で援助対象とはし難い。これからの援助対象として新たな分野の援助ニーズには事欠かないが、灌漑を除いて農業基盤関係の適当な受け皿機関がないことがひとつの障害となっている。

\*援助馴れもひとつの原因であろうがフィリピン側の被援助機関に援助を活かしていく姿勢が欠け、単に便宜として受け止めている傾向も見受けられる。このことは日・比双方の問題でもあるが、分野別の援助についての実のある政策対話が十分なされておらず、援助を真に有効化させるうえでの双方の努力不足が解消されていない。

### 1-3. 農地改革

日本は、C A R P 発足直後の1988年度からこれに対し援助を行ってきている。これらの援助を概観してみると次のようになる。開発調査では、ハラハラ農業開発計画調査、農地情報整備計画調査、バラワン南部農地開発計画調査、辺境地貧困農民対策計画調査がある。この内、ハラハラは無償資金協力で事業が実施された。その他の無償資金協力にはデータ・ベース整備計画がある。有償資金協力には農地改革インフラ整備支援事業（A R I S P）とこれとタイアップした農民・農地改革支援金融事業（R A S C P）がある。また、国際協力事業団（J I C A）長期派遣個別専門家がこれまでに延べ3名派遣され、農地改革支援地形図作成事業がミニプロジェクト方式で実施された。

「ハラハラ」は、430haの受益地に最高水準の灌漑施設と農道及び収穫後処理施設を集中的に整備するいわゆる一点豪華主義の開発であった。この他には、1991年度～1993年度にパンパンガ州とパウラン州に一点豪華主義の開発を想定した「農地情報整備」と「バラワン南部」があるが、事業化には至っていない。

「辺境地」は、現地で維持管理の可能な水準の整備を行ういわゆる身の丈主義の開発計

画であり、基盤整備の前段として、住民組織の事業受け入れ態勢の整備が不可欠であることを明確にした。更に、身の丈主義の「ARISP」ではハード事業と同一地域内の農協を対象にした融資事業のソフト事業「RSCP」を、同時並行で行っている。

基盤整備についての日本政府の技術援助の方針は、1993年を境として、それ以前については一点豪華主義が主流で、それ以後は身の丈主義のみを対象とするようになった。そこには、施設を整備しても、相手国に譲渡されると満足に運用維持管理されないという反省が込められている。その原因は、日本の農業を対象とした高度な施設が、相手国の状況考察も十分なされないまま、導入されたことにある。

「ハラハラ」で整備された灌漑施設の一部と収穫後処理施設もその例に漏れず、施設の機能が適切に活かされていない。導入された施設が前提とする条件と、現地の状況のギャップとは何か。導入された施設は、個別農家レベルの農業経営から協同化によるスケールメリットを活かした農業経営に移行した状況を前提としている。つまり、個別農家の水需要に合わせて、大型ポンプを小刻みに運転する灌漑方式や、中間業者に集出荷を依存したままで、共同経営を前提とした大型収穫後処理施設への生産物の集積を期待することは、非現実的なのである。

本来は、現在の生産流通構造を刷新してARB組織と農業経営戦術を強化し、協同化による農業経営へ改善した後、施設の整備を行うとともに、施設操作のノウハウ等の技術を移転すべきである。農業経営の協同化なくして施設の操作技術や管理ノウハウが施設の管理組織に技術移転されたとしても、施設が本来有している機能は十分には引き出されないのである。

DARは、ARBにとってあまりに高度な施設が整備されたことが「ハラハラ」の施設が活かされない原因だとして、ARB組織に対して施設の維持管理運営資金を融資し、この事業のフォローアップを行っている。この対処療法で農業経営がどれだけ改善されるか注目したい。

この例からも、施設一辺倒の整備では地域の富の拡大に繋がらず、支援事業の有機的な連携が不可欠なことがはっきりしてきた。従って日本のDARへの援助も、以後の「辺境地」や「ARISP」のように、身の丈主義の開発やソフト事業と連携したハード事業へと移り変わってきているのである。

基盤整備以外の分野では、既存図化機の有効利用を図ったミニプロジェクトや、他省庁に先駆けて導入されたデータベースの整備がある。ミニプロジェクトは、土地配分や開発事業の基礎となる地形図の重要性に着目した機材の再利用兼操作技術移転であり、「データベース」は、土地所有や支援事業にかかる膨大なデータの確実な整備が不可欠との判断から行われたものである。これらは脚光は浴びにくいだが、農地改革の推進上、極めて重要な基礎となる部分である。



#### 1-4. 農業生産

フィリピンの農業生産の向上に関する協力は、これまで実に多様な形で行われてきた。これらを大分すると、以下のとおりである。

- 1) 開発調査による地域農業開発計画（灌漑計画を含む）、生産・流通支援施設整備計画の策定
- 2) 無償資金協力による試験研究、普及、研修施設・機器、ダム・灌漑施設、生産・収穫後処理施設等の整備
- 3) 有償資金協力による灌漑施設の整備
- 4) プロジェクト方式技術協力による稲、土壌等専門分野別の試験研究機関の育成強化、地域の試験研究・普及・研修機関の育成、技術普及等

ここでは、1-2の農業基盤整備、1-3の農地改革、1-5の農民組織金融に該当しない農業生産や試験研究関係のいくつかのプロジェクト方式技術協力に関し、これまで行われてこなかった視点で問題点を例示し、評価を試みる。

まず、「稲研究所計画」、「土壌研究開発センター計画」であるが、これらはフィリピンで大きな問題となっていた稲作、土壌に関する専門的試験研究や技術移転を行うとともに、人材育成を図ることを主目的とされた。まず無償資金協力により建物、機材等が整備され、その後、プロジェクト方式技術協力により協力が進められ、現在は次の段階の技術協力が進められている点で共通する。これらは、稲の育種母本の育成、施肥方法の改善や土壌分析技術の向上、土壌管理・改良、ピナツボ火山灰の流出予測等の面で期待された成果を収めるとともに、研究者の育成や日本の技術移転面でも大きな貢献を果たしてきた。

しかし、これらは農業全体の政策や計画の中でプロジェクトの位置付けが必ずしも明らかにされていない上に、フィリピン側によるその経験の活用や移転努力が不十分なことにより、受益機関以外への波及効果が十分でなく、専門分野別の試験研究・技術移転機関の設立や育成といった面での役割を必ずしも果たし切れていない。そのため、他の重要な項目や分野を専門に担当する試験研究、技術移転機関が設立・育成されるに至っていない。

「稲研究所計画」では、独自に研究開発や種子増殖ネットワークを全国的に組織し、研究成果等を地域の試験研究機関に移転するとともに、それらの機能向上を図り、農業生産の場への技術移転体制を確立しつつあるが、「土壌研究開発センター計画」の実施部局である土壌・水管理局（BSWM）では、プロジェクトを通じ育成した優秀な人材が契約ベースの職員が多かったため、終了とともに外部に流出したことやフィリピン側で措置すべき予算が十分に確保されなかったこともあって、現場レベルに成果や技術が十分移転されていない等の問題点が指摘できる。

以上の問題点は、「畑地灌漑技術開発計画」にも共通である。本プロジェクトは米の自給体制の確立といった開始時の前提条件が崩れたにせよ、乾季における水田での高付加価値作物の生産による農家の所得向上といった本来目的から外れ、フィリピン国内において未だ取組が十分とはいえない畑地での灌漑・生産技術開発にシフトしてしまった。また、

プロジェクトにおいて畑作物の栽培技術の開発・普及等が実施されたことは、実施機関であるN I Aの基本的な役割から見て、適切な協力体制を築く方向での見直しが行われていない例でもある。これらのことや実施機関の非積極性も背景となって、プロジェクト全体としてのパフォーマンスは必ずしも高くない。

これらは同時に、受益機関の能力的な自立の可能性等のフェーズⅠの評価が不十分なまま、比較的安易に目先を変え、目的意識が不明確な状態で、フェーズⅡ等次の段階に移行した例でもある。

次に、地域の試験研究・普及・研修機関の育成に関しては、「カガヤン農業開発計画」、「ボホール農業開発計画」等が施設整備と技術協力の連携した協力として実施されてきた。これらは、試験研究、普及、研修機能一体型の地域の試験研究機関としてのあるべき姿を例示してきた。しかし、治安の悪化等の影響もあるが、フィリピン政府側にこれらを模倣して他地域に広げる努力の形跡がなく、個別職員や機関、地域としての能力向上にとどまっている典型的な例でもある。後者については、無償や有償資金協力による灌漑施設の有効活用をねらいとした次の段階に移行している。

これら全ての案件が、同様の問題を抱え、他地域や他分野への波及効果がほとんど見られないのは、受益機関であるDAの中央段階において、プロジェクトの適切なモニタリング、支援体制が取られておらず、プロジェクトでの経験を他に活用していく姿勢を欠くことに根本的な原因があると考えられる。また、農業を取り巻く状況や体制の変更に伴うプロジェクトの適切な見直しが行われなかったのは、日本側にも原因がある。

優良種子の生産・流通体制整備を目的とした無償資金協力「優良種子流通配布計画」については、技術協力が必要ないとの判断がなされ、施設機器の整備のみが行われた。しかし、予算や人員を増加させるとのフィリピン側のコミットメントがその後全く履行されておらず、施設の維持管理面で大きな不安を抱えている。

## 1-5. 農民組織、金融

これまでの日本の農業協力は、モニメント効果を意識した施設中心の一点重点型であったと指摘されている。しかし、プロジェクト終了後、たちまち施設の維持管理・運営に支障を来すという事例が跡を絶たない。残念ながら、このフィリピンにおいても別項で指摘されているような事例が見られるところである。農村インフラとして灌漑施設の整備とともに付加価値生産を高める倉庫・乾燥施設を設置したとしてもそれらの施設が主体的に活用され、自主的に維持管理されてこそはじめて技術移転の成果が生まれたといえるのである。

近年、施設を設置するにしても、相手の身の丈にあったレベルとするとともに施設運営管理を担う運営組織等の育成強化が不可欠であるとの理解が進んできた。ハード（施設）中心からソフト重視への転換である。

しかし、これまでの日本の農業部門における国際協力においてソフト型プロジェクトの経験がなかった訳ではない。そのことを知る人が多くはないことは残念な事である。

それは、1984年7月から1991年7月にかけて東北タイ5農協を対象として実施された「タイ農協振興プロジェクト」である。プロジェクトの目的は、「農協の組織および活動の拡大強化をはかり農協を通じた地域の農業生産の向上、農産物および生産資材の流通促進、農民の組織化、取引能力の向上、ひいては参加組合員の社会的・経済的地位向上に資する」ことであった。国際協力事業団（JICA）にとって農業部門における初めてのソフト型プロジェクトという事で、当初、JICAをはじめ関係機関では慎重論が強かったが、5つの地域のそれぞれの地域の特色を生かした農協振興方策に基づき取組んだ結果、現在では、対象農協の中から国王表彰を受けるほどの実績をあげる農協もでるなど、大きな成果を生んでいる。国内の各方面からの視察も相次いでいると聞く。10年という期間は決して短いものではないが、しかし、ソフト型プロジェクトは関係者の主体的参加がなくてはじめて成果が生まれるものであり、立ち上がりの時間はかかるものの、ひとたび活動内容が質的に高まれば、その成果は極めて大きい事を示しているのである。

これまでフィリピンに対する農業協力で農協組織を直接対象にしたものは、1995年から始まった農地改革インフラ支援プロジェクト（ARISP）における有償資金協力（農地改革実施地域内の農協を対象にした生産、施設取得にかかるソフトローン。61億円余）以外にない。1992年から1993年にかけて開発調査「フィリピン農業協同組合振興計画」が実施された。調査報告は、日本をモデルにした「総合農協システムの導入・確立、特に、役員・職員・組合員リーダーに対する教育研修の充実」を提案している。CDAは、この報告を受け、農協の人材開発を早急に進めるため教育研修システムの構築を中心としたプロジェクト方式技術協力および教育研修機材を中心とした無償資金協力を要請した。しかし、協力期間内にどのような成果を見越すのかについて、なお検討を進める必要が指摘され、結局、実施にいたらず、当面、教育研修政策形成支援を目的にした個別専門家が1996年4月から派遣されている。

現在、開発調査の内容をさらに具体化し、農協振興を通じた貧困解消、農民の所得向上、農村婦人の社会的・経済的地位向上、地域経済開発を目指すプロジェクト型技術協力の要請が出されている。

農業金融については、前述のOECDによるLBPを通じたツーステップローン（農地改革受益者支援資金）そして無償資金協力である第2KR資金援助がある（1977年～1994年＝50億P）。

## 2. これからの日本の農業協力

### 2-1. 農業協力一般

#### [対比農業ODAの質への転換]

日本は、先進各国が総じて「援助疲れ」の傾向をみせる中で、1991年以降世界第1位のODA供与国となっている。しかし、国内の経済情勢や厳しい財政事情のもとで、現在国民はODAに対してきわめて厳しい見方をしている。これを背景に1996年度は前年比3.5%増、1997年度2.1%増と過去最低の伸び率を続け、1998年度には10%減が決定されている。

これに加え、昨今の円安傾向でドルベースでは大幅に減少することが確実視されている。

昨今の金融危機による減速はあるものの、ASEAN諸国は急速な経済発展を遂げている。フィリピン経済もその例外ではなく、海外からの投資等を背景にここ3年間は、GNPが5.3%、5.0%、6.8%と着実な伸びをみせている。一人当たりGNPを参考指標としている日本の無償資金協力の供与対象国からフィリピンが近い将来除外されることが予想される。また、日本としてはASEAN以外のより支援を必要とする地域に対して限られたODA予算を重点的に配分していくことは当然の流れといえる。

こうした状況から、フィリピン向けの日本のODAの総額は必然的に減少していかざるを得ず、量から質への転換を進め、限られた予算で最大限の効果が発揮できるようその内容を見直していく必要がある。また、広く日本国民の理解と支援を得ていくことが不可欠となっている。このためには、ODAが政府関係機関等によって、透明性と責任を持って実施され、その成果によって政策や計画、事業が改善される等の実例を示していくことが重要であり、フィリピン国内では、日本のODAの効果を一般国民にわかりやすい形で広報していくような努力が強く求められている。また、協力の内容は、必然的に無償から有償に、資金協力から技術協力へのシフトが必要となってくる。

日本の農業関係の協力については、前述したようにフィリピン側、日本側とも多様な問題点を抱えており、フィリピン政府自らができることはこれらの問題点をまず解決し、日本側に示していくことが肝要である。

農業関係のODAの最大の受入機関であったDAは、自らの計画の達成状況のレビューの結果、プロジェクトの計画・立案段階での問題が解決されないまま残され、それが実施段階、評価段階での問題につながっていることを認識した。ADBの支援により、「政策形成、立案、モニタリング、評価の能力強化」を開始した。DA自身が認識したこと自体、全てのドナー国がDAの政策・事業の企画・立案、モニタリング、評価機能が十分でないと考えてきた紛れもない証左であり、本プロジェクトによるDAの同機能の強化が強く求められる。

また、国際的な協力を求める大前提として、関連政策の継続性が求められ、実施部局の組織・体制が安定的なものであることが求められる。この意味でも、現在国会で審議されているDAの部局の再編法案が、世界銀行の指摘に沿った形に修正された上で、早急に成立、実施に移されることが必要となる。

さらに、案件提案の前提として、1) 中・長期の品目別の需給見通しの策定、幅広い議論を基にした実行可能な数値目標の設定と政策形成、2) 農漁民、その関係団体、産業界、大学、政府、地方政府の国内での役割分担と包括的な協力体制の確立、3) ドナー国・機関等からの協力を求めざるを得ない部分の全体の政策・事業における位置付けを明確にしつつ、ドナー国・機関の関心事項、得意分野に留意した要請、4) 協議段階でのコミットメントを誠実に履行する誠意ある対応とプロジェクトの実施者としての自覚が切に求められる。また、全ての分野や地域において国際的な協力によりインフラや体制等を整備することは現実的ではないため、これまでの案件を再評価することにより、自らの資源と努力により、他分野にも適用すべきものは適用し、他地域に拡充して行くべき成果については、普及していくという努力が肝要である。

1997年末、関係機関の包括的な協力体制のもとで農業の近代化の促進を目的とする「農

業近代化法」が成立、施行された。本法の実効性確保のための下位計画等が早急に策定され、実施に移されることが重要である。また、組織の安定化や職員への技術移転の観点から、検討中のDAの組織改革法案の成立・施行も案件実施の一つの条件となろう。

なお、同一内容の案件を多数ドナーへ要請したり、安易な要請先の変更等は、厳に慎まれるべきである。これは、上記の前提条件とともに案件を採択する際に日本側で十分調査し、留意すべき事項であろう。

一方、日本としては、案件要請の基本となるセクター別指針等の情報をより具体的な形でフィリピン側に提示していく必要がある。このためには、関係セクターに関する知見を有する日本側関係者とフィリピン政府高官とのハイレベルでの政策対話を実施し、これに基づき協力指針を明確にしていくことが不可欠である。特に、こうした情報・指針は社会経済情勢の変化に応じて柔軟に見直しが行われる必要がある。これらの指針や情報を提示しつつ案件を募集していくことで、政策上の位置付けや方向性の明確な少数精鋭の案件提案が期待できるようになる。

フィリピンの農業に関する問題点や日本のこれまでの農業協力の実績や関心事項から見て、可能と考えられる分野、セクターは次の通りである。

- 1) 政策立案の基礎となる農業統計の体系的整備及び市場整備や情報の提供システム
- 2) 農業・農村開発の技術的基礎を提供する研究開発及びそれらの成果の普及
- 3) 災害防止・水資源の確保等のための流域管理、灌漑開発・維持管理
- 4) 収穫後ロスの低減や付加価値向上のための加工・流通技術及び生産性向上のための農業機械化
- 5) 農民の組織化と事業展開に必要な技術やノウハウ
- 6) 農村金融、信用、保険システム
- 7) 消費が伸びつつある畜産分野での育種・繁殖・飼育、検疫、家畜衛生等
- 8) 海洋汚染防止、資源管理や海面・内水面での水産養殖

## 2-2. 農業基盤整備

これから政府開発援助（ODA）が抑制基調となるなかで援助案件はより質やインパクトを問われることとなる。農業基盤整備の分野はODAの世界では老舗的存在だけに他の様々な新しい分野に比べ新鮮味に欠ける一面を持つため、今後は相当の創意工夫を施して援助効果を顕著にしていく努力が求められる。以上の見地より、以下に示すような事項を今後の課題として提起したい。

\*フィリピンの灌漑はすでに述べたような様々な課題を抱えており、今後は特に既存の施設の高度利用に援助の重点を置いていくべきである。この場合、ハード面と共にソフト面の改善により力点を置いていく必要がある。このためには従来よりハイレ

ベルの人材交流や政策対話的なアプローチをしていくことが必要となろう。

- \*この国の農業地域の内、水田地帯は比較的恵まれており、貧困救済という見地からは農地の3/4を占める水田以外の農業地帯にも目を向ける必要がある。
- \*自然環境の破壊は著しく、農地の保全や防災の分野も今後取り組むべき分野といえよう。更に、食料自給率の確保や農家所得の向上という視点からも生産性の高い農地の造成・整備も重要となる事から、現時点でそれらへの実施体制のないフィリピン側へもその認識を深めるよう働きかける必要がある
- \*同様に農村整備分野も今後都市との格差是正のために力を入れていく必要が高いが、政府の担当機関が不十分で地方自治体への指導も出来ていない現状にあり、今後の援助対象としての受け皿整備を要請していく必要があろう。
- \*日本側の援助システムとしてはハイレベルの専門家による恒常的政策対話を分野毎に行い、その結果に基いて援助方針を決定することが望まれる。有償・無償共に援助案件の事前・事後のチェック体制を国別・分野別に外部の有識者の力も借りてより実質的に強化すべきであり、特に無償資金協力事業は既に多くの問題指摘がされてきたにも拘わらず制度的な硬直性が未だに改まっていないため、早急に案件の内容に合わせた柔軟性を持たせるよう制度改正が為されることを求めたい。

### 2-3. 農地改革

日本は農地改革で一定の成果を上げた貴重な経験を有する国であり、その経験に基づいた支援が農地改革途上の国から必要とされている。そして、日本は東南アジア諸国にとってもフィリピンにとっても最大の援助国である。

CARPは、新生フィリピンの貧困脱却という民意を十分反映したものである。しかし、均衡ある国土の利用の観点や実現可能な産業育成の観点からCARPをどう位置づけるのか、フィリピン政府は明確にしていない。

#### [CARP政策決定過程での協力]

日本に求められるべきは、まずは、これまでのCARPの評価と今後のCARPのあり方についてハイレベルの政策対話を行うことであると考え。すなわち、日比両国が、CARPの政策上の意義と問題点を把握した上でこの政策の継続の意義を確認し、フィリピン政府の今後のCARPの進め方を明確にするよう仕向けることである。そして、その政策を継続するのならば、政策上、実務上の問題点をどう克服するのか十分に対話すべきである。

この政策対話を通して、CARPが均衡ある国土の利用と実現可能な産業育成と貧困農民の救済の折り合いをつけた時、フィリピン自らがCARPの目標を効率的に達成できるよう、日本は最大限の支援をすべきである。なぜならこの政策対話が実を結んだ後には、日本の挙動がCARPの行方を左右する程影響力のあるものになるはずだからである。

### [CARP実務上の協力]

過去に行われた日本の農地改革では、実施直後には食料自給率の向上という一定の成果を収めた。しかしその後、自作農の均等な保護から担い手農家育成への政策転換という国際競争社会への対応が遅れた。これにより結果的に均一な零細自作農が創設されてしまい、それが自立する農業の足かせとなったわけである。

自作農の創設を目指すCARPが始まって10年経ち、もう10年の延長が決定した今、他国に先駆けてその再評価を行い、日本の反省を踏まえたCARPのあり方についての助言やこれに対する我が国の援助の方針を明確にすることが、日本のCARPに対する協力にとって最も意義深いことであろう。そのためには、これまでのフィリピンにおけるCARPプロジェクトの資金穴埋め的援助から、CARPの方針、戦術そのものに関する提言にも、重きを置くべきであろう。

すなわち、地方政府への農民支援事業の実施責任の委譲や、他の機関から必要な技術力を活用するシステムの構築を検討するための指導が必要とされるだろう。そこでは、日比両国の農地改革、行政組織に関する専門家による検討が求められるだろう。また、これまでに実施された地形や土壌を軽視した未墾地の配分が将来の禍根となるので、土地条件を考慮した土地配分や開発計画のあり方、そして、既に配分された土地の換地を含めた見直しのあり方についても、指導が必要となってくるだろう。更に、これまでに実施した事業やドナーの援助について、富の拡大や富の配分方法の確立という観点から評価を行い、今後のCARPの重点実施支援事業の検討に資することも必要であろう。

また基盤整備の面では、住民参加型の「村づくり協力」事業がモデルにされるであろう。農用地整備公団によるこの事業は、開発計画の作成段階から日本人専門家を現地に入れ、計画作りからその実施まで、住民の参加を要請するものである。CARPでは、DARの職員が既にDFとしてARCに入り込んでいる。彼らに村づくり協力の日本人専門家と同様の役割を持たせれば、フィリピン人による村づくり協力事業の展開が可能であろう。

## 2-4. 農業生産

1-4に記したように、農業生産の向上に関する日本の協力はこれまで多くの分野で取組がなされてきた。これらについては、特に終了案件の再評価を実施し、その成果について、広く適用・普及させていくことが強く求められる。また、現在実施中のプロジェクトについても必要な見直しを行いつつ、着実に進行させることが必要である。こうしたことにより、農業生産の向上に関する協力に対するニーズは大きく変わってくるものと考えられ、これまで協力の行われてこなかった2-1で取り上げた分野やセクターの重要性が強く認識されるようになるだろう。

また、農業という複合的な産業の特性から、一つの分野のみの協力を実施しても農業生産の向上につながりにくい。このため、既存の各分野のプロジェクトの成果を基礎とし、流域保全・管理、農業基盤整備、加工・流通技術、市場整備、農業機械化、農村金融等技術的基礎を提供する試験研究機関の育成強化及び農業協同組合の育成・活用を含め、一地

域で実証展示するような総合的な農業・農村開発協力が行われることが期待される。これには他地域への適用のコミットメントや体制作りをフィリピン側が行うことが前提となる。

さらに、従来の農業生産に関連する協力は米作りに関連するものが多かったが、とうもろこし、ココナッツ、商業作物等の品目に対する協力は少ない。こうした品目は米に比べて概して条件不利地で多く栽培されており、このことは当該品目の担い手は貧困層であることを意味する。I章に記したように、MTADPやGAではKPA対象外地域においては商業作物等を振興することとされているが、現実の対応はなかなか困難な状況にある。貧困・小農対策の一環としてこうした分野の協力をも今後は視点に入れていくことが必要である。

## 2-5. 農民組織、金融

今後の農業協力のあり方として、一点重点型ハード中心のからソフト重視への転換が指摘されている。また、受益者の協力過程への積極的参加が不可欠であるとの理解も進んできている。例えば、相手国の維持管理能力の水準を遥かに越えた高水準の大規模施設は、結局有効活用されず、まさにマイナスのモニュメント効果以外の何物でもないことになりかねない。施設を設置する場合には、まず、計画段階から受益者を参加させ、彼らの意見・経験を積極的に汲み上げることが望ましい。受益者の身の丈にあった協力とするためにも受益者参加型の農業協力が求められているのである。同時に、農業協力の実施に伴う施設・機材の供与にあたっては、前もって受益者の経済的・社会的構造を分析することが不可欠である。例えば、農産物の集出荷施設・加工施設を設置するにしても、そもそも意図するおりに農産物が集まる状況にあるのかどうかの分析が前提となる。インフォーマルレンダーに依存する多くの農民は現物で返済しており、施設を利用するだけの農産物を保有する余裕はないのである。利用できる条件が整っていないのであるから、当然、施設は遊休化する。

対象国の現状を踏まえた案件形成とするためにも、農業協力にかかる開発調査には必ず対象国の現状に詳しい農村社会学・農業経済学の専門家を加えることが必要であろう。

それでは、受益者参加型の農業協力をどのように実現していくか。それには、農村地域にあって農民の主体的自主的参加を基礎に農民自らの生産・生活にかかる要求を協同活動（規模の経済性）により実現を目指す組織である農協の積極的参加・活用が有効であろう。

農協を農業協力にかかる金融支援窓口・技術・市場情報提供窓口・資機材提供窓口・農民の意見を集約する代表機関として位置づけ、活用をはかるのである。確かに、現状は前述のようにさまざまな課題を抱えるてはいるが、公的施策の受け皿組織・実施機関と位置づけられる事により、農村における公的機関としての地位の向上が図られ、そのことが、農民の農協への積極的参加をさらに促す事にもなるのである。つまり、農協育成支援にもつながるのといえよう。

多くの農協では、財政内容が弱体であるため、必要な施設等への投資が困難な状態にあり、組合員・農民にとって魅力ある組織とはなり得ていない現状にある。



農協の事業基盤の確立を促進するためには、販売・購買・利用事業に必要な施設・機材の確保および運転資金が不可欠であることから、一定期間、一定の条件の下に（貧困地帯を対象地域とする等）現行のツー・ステップ・ローンを拡大するということが有効な方法と考えられる。

また、食料増産の自助努力の支援を目的とする第2KR資金の積極的活用も重要である。その際、政策目標を重点化して活用を図る事が重要である。例えば、肥料、農機具、農薬等を農協を通して農民に売却した資金あるいは共同利用施設として農協に売却して得た資金を当該農協の融資原資として活用できるようにする、急務となっている農協の人材育成（組合員リーダー、役員、職員）を推進するため、教育研修活動に集中的に活用するというようなことを提案したい。



## 後書き

我々4人組の勉強会は当初からこのような報告書を意図したものではなく、極く自然発生的にお互いの担当分野を紹介しあうところから始まったものである。情報や意見の交換を通じてお互いの持つ疑問に共通点が多いこと、特に日頃の業務からJICA専門家として必ずしも十分な情報が得られないことやどれほどの貢献が相手機関に為し得るかの懸念を共有していたことが勉強会を今日まで継続させ、報告書を取り纏めるに至ったのである。

勉強会を重ねるに連れ、フィリピン農業の全体像を把握するうえで日頃正確な情報に如何に乏しい環境にいたかを思い知らされ、我々の活動の限界も再認識させられた。同時に、個人では限りのあることも仲間で協力し合うことでかなり補完し得ることを今更ながら実感した。とはいうものの、最大の援助国である日本の政府機関に十分な情報の蓄積とその活用の機会が用意されてないことは残念に思われた。

勉強会の過程で今回の報告書に取り上げきれなかった事項として、「援助受入側の土壌診断」がある。多くの援助機関より技術協力・資機材援助がなされても、それらが有効に活用され定着しないのは何故なのか。その一つの理由は受入側の財政難であり、もう一つは新システムを受け入れ難い社会的背景の問題であろう。財政難の問題に関しては、過剰と思える人員の人件費に管理費の大半を費やしてしまうため、本来その機関が有すべき機能を維持するための管理費が捻出できない例が多い。このような場合、被援助機関のパフォーマンス向上と援助の効率向上を考えれば、相手側機関のマネージメントの問題に踏み込まずを得ないのではないのか。また、多くの技術は先進国で開発されており、これらの技術移転には援助受入側の社会的受容性の検証が必要であるが、今迄そのようなアプローチが十分行われたとは言い難い実態にも目を向けるべきではないのか。このように援助受入側に移転された技術が定着し、花開く土壤があるか否かについて議論が深められる必要があることを強く指摘せざるを得ない。今回はこの点についての議論には至らなかったが、次回の課題として議論を深めたいと考えている。

我々の今回の報告書は今迄の議論の成果を取敢えず取り纏めたものであり、今後比・日両国の関係者のご意見を受け、更に我々の認識と提案の妥当性を検証しながら第2版に向けての継続的な努力を要すると考えている。

1998年3月





